

На правах рукописи

Бегларян Гоар Мурадовна

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГЛАВЫ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ЗАМЕЩАЮЩЕГО
ДОЛЖНОСТЬ ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность: 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск – 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: **Карасев Анатолий Тиханович**
доктор юридических наук, профессор
Уральская государственная
юридическая академия
профессор кафедры
конституционного права

Кулешов Игорь Вячеславович
кандидат юридических наук, доцент
Уральский институт-филиал
РАНХиГС при Президенте РФ,
заведующий кафедрой
государственного права

Ведущая организация: Поволжский институт-филиал
РАНХиГС при Президенте РФ

Защита диссертации состоится «30» марта 2012 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «___» _____ 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Проблема определения статуса главы муниципального образования – одна из наиболее важных и актуальных в системе местного самоуправления в Российской Федерации. С принятием в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования перешел в разряд обязательных органов местного самоуправления. Единственным способом приобретения им своих полномочий является избрание, что отвечает природе местного самоуправления, его теоретической концепции, международно-правовым стандартам в самоуправленческой сфере.

Избранный глава муниципального образования может входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и являться его председателем, либо руководить местной администрацией. Оба варианта предполагают выполнение разного рода обязанностей, что нельзя признать удачным решением проблемы организации местной власти.

В России еще не создана стройная система правового регулирования местного самоуправления, по ряду объективных и субъективных причин муниципальное право на сегодня не лишено недостатков.

Круг нерешенных и дискуссионных проблем составляют:

1. Отсутствие специального закона (как федерального, так и регионального), регулирующего правовой статус высшего выборного должностного лица местного самоуправления.

2. Вопрос о возрасте, с которого лицо может занимать должность главы муниципального образования.

3. Отсутствие законодательного регулирования предельного возраста, установленного для замещения должности главы муниципального образования, как одного из оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

4. Порядок временного исполнения полномочий главы муниципального образования.

5. Отсутствие законодательного ограничения количества сроков подряд для замещения должности главы муниципального образования одним лицом.

6. Недостатки законодательного регулирования процедур привлечения к ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством и населением.

Правовой статус главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации, несущего основную нагрузку по организации решения вопросов местного значения, в условиях, проводимых в России административной и муниципальной реформ, в настоящее время недостаточно изучен вследствие новизны данного института муниципального права.

В связи с вышеизложенным, необходимым и актуальным представляется проведение научного исследования правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации с целью выявления тенденций развития данного института, определения места и роли главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления, выявления комплекса проблем правового статуса данного должностного лица местного самоуправления и формирования на этой основе предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов.

Степень разработанности темы. Вопросы организации местной власти становились объектом исследования дореволюционных ученых и государственных деятелей. Среди них можно выделить: В.П.Безобразова, А.И.Васильчикова, Л.А.Велихова, А.Д.Градовского, М.М.Ковалевского, Н.М.Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н.Лешкова, М.И.Свешникова, Б.Н.Чичерина.

В советский период исследованием проблем деятельности местных органов власти занимались такие ученые как: С.А. Авакьян, И.А. Азовкин, Г.В. Атаманчук, Г.В. Барабашев, Д.Н. Бахрах, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, В.Г. Вишняков, Н.М.Казанцев, Е.И. Козлова, Е.И. Кореневская, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, В.С. Основин, Ю.А. Тихомиров, К.Ф. Шеремет и другие.

Проблематика современного местного самоуправления, в том числе проблемы правового статуса главы местной администрации муниципального образования, исследуется в работах А.А. Акмаловой, И.Н. Барцица, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, Д.Ф. Вяткина, Ю.А. Дмитриева, В.В. Еремяна, А. Т. Карасева, Е.Ю. Киреевой, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.Н. Костюкова, И.И. Овчинникова, А.Н. Писарева, Н.В. Постового, В.А. Прокошина, А.С. Саломаткина, А.А. Сергеева, С.Г. Соловьева, В.В. Таболина, А.А. Уварова, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина, Е.С. Шугриной и других.

Вместе с тем, комплексного исследования проблем правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации с учетом последних достижений науки муниципального права и новейшего законодательства пока не проведено. Отдельные аспекты правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации получали освещение в юридической литературе, но только в той части, в какой это было необходимо для раскрытия иных тем научных исследований либо для исследования отдельных элементов такого статуса.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Предметом исследования являются нормы законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующие правовой статус главы

муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Цель диссертационного исследования – обосновать преимущества модели организации местного самоуправления, при которой избранный населением глава муниципального образования замещает должность главы местной администрации, выработать рекомендации и предложения по совершенствованию российского законодательства в исследуемой сфере.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

– исследовать содержание элементов правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации;

– определить место и роль главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации, в системе органов местного самоуправления;

– раскрыть специфику механизма выборов глав муниципальных образований;

– провести анализ полномочий главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации;

– выявить особенности ответственности и гарантии деятельности главы местной администрации муниципального образования;

– выработать и обосновать предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего правовой статус главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Методологической основой диссертационного исследования являются общенаучные методы научного познания: диалектический, формально-логический, сравнительный, системно-структурный, а также специальные методы исследования: сравнительно-правовой, структурно-функциональный и другие методы научного познания, обращенные к правовой проблематике.

Нормативно-правовую основу исследования составили общепризнанные принципы и нормы международного права, отраженные в Европейской Хартии местного самоуправления, нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, законодательство Челябинской области о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований Челябинской области.

Эмпирическую основу исследования составляют:

- акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;
- аналитические материалы и статистические данные о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- результаты изучения 314-ти уставов муниципальных образований Челябинской области в части осуществления главой муниципального образования полномочий по руководству местной администрацией.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в диссертации обоснована необходимость замещения главой муниципального образования должности главы местной администрации, предложены правовые механизмы реализации правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

На основе проведенного анализа современного законодательства о местном самоуправлении, а также оценки практики его реализации в муниципальных образованиях Челябинской области сформулированы рекомендации и предложения, направленные на совершенствование правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

На защиту выносятся следующие **положения и выводы, являющиеся новыми или обладающие признаками научной новизны:**

1. Теоретически обосновано положение о необходимости унификации модели организации местного самоуправления, при которой избранный населением глава муниципального образования замещает должность главы местной администрации, вследствие чего исключается двойственность правового положения высшего должностного лица местного самоуправления и повышается эффективность муниципального управления.

2. Необходимо конкретизировать требования, предъявляемые к главе муниципального образования, дополнив ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормой следующего содержания: «Главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, обладающий пассивным избирательным правом».

3. Обосновано, что эффективность деятельности главы муниципального образования непосредственно связана со сроком нахождения лица в данной должности. В этой связи общая продолжительность работы главы муниципального образования, замещающего должность главы администрации не должна превышать 10 лет подряд.

4. Обоснована необходимость включения в перечень оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования, временное отсутствие главы муниципального образования при одновременном законодательном установлении срока отсутствия (например, четыре месяца), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, определяющая должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение полномочий главы муниципального образования.

5. Предложено отменить порог явки избирателей для процедуры отзыва, установив, что высшее должностное лицо местного самоуправления

считается отозванным, если за отзыв проголосовало более половины принявших участие в голосовании.

6. Предложено внести изменения в часть 8 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которыми структура местной администрации должна будет утверждаться главой местной администрации.

7. Необходимо в статье 74 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исключить правомочие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на издание правового акта об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что выводы и предложения, изложенные и обоснованные в диссертации, направлены на совершенствование Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, закрепляющих и регламентирующих статус главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что оно вносит определенный вклад в разработку наиболее эффективной модели организации местного самоуправления.

Содержащиеся в работе теоретические положения о реализации правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы администрации, формируют необходимую научную базу

для системного исследования правового статуса главы местной администрации, совершенствуют механизм наступления и реализации ответственности главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Положения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Диссертационное исследование может быть использовано в процессе преподавания муниципального, конституционного, административного права. Изложенные в диссертации положения и выводы также могут применяться при подготовке, переподготовке и повышении квалификации муниципальных служащих.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и административного права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ).

Основные положения и выводы диссертации отражены в научных публикациях автора. Теоретические положения диссертации, а также результаты обобщения материалов практики были использованы автором в выступлениях на научно-практических конференциях: «Научный поиск: первая научная конференция аспирантов и докторантов. Экономика. Управление. Право» (Челябинск, 2009); «Современные проблемы юридической науки» (Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, 5-6 мая 2010 г.); «Наука сегодня: теоретические аспекты и практика применения» (Тамбов, 28 октября 2011 г.).

Структура диссертации обусловлена логикой исследования, отраженной в его цели и задачах. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, библиографии и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы, определены степень научной разработанности темы исследования, объект, предмет исследования, цель и задачи, методологическая основа, нормативно-правовая основа, теоретическая основа, эмпирическая основа, обозначена научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации» состоит из двух параграфов. В главе исследуются основные элементы правового статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации, а также место и роль главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления

В первом параграфе первой главы «Понятие и элементы правового статуса главы муниципального образования» раскрывается понятие, содержание и составляющие элементы правового статуса главы муниципального образования. Автор приходит к выводу о том, что предусмотренный Федеральным законом от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ минимальный возраст кандидата в 21 год на выборах выборного должностного лица местного самоуправления должен быть выше (25 лет). Также, автор считает возможным в вышеупомянутом законе установить максимальный возраст кандидата на выборную должность местного самоуправления в 65 лет. Диссертант исследует особенности правового статуса главы местной администрации, назначаемого по контракту. Положение части 4 статьи 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представляется необоснованным. Причин для введения дополнительных требований (причем не определенных

федеральным законодательством) к лицу, назначаемому на должность главы местной администрации, не имеется, так как законодатель не устанавливает каких-то дополнительных требований для главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах.

Сформулированы следующие выводы.

Наиболее эффективной является система органов местного самоуправления, когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, а деятельность представительного органа организует его председатель, избранный из числа депутатов. Глава муниципального образования должен осуществлять руководство местной администрации, так как:

– избирается напрямую на муниципальных выборах непосредственно населением соответствующей территории, в отличие от председателя представительного органа, который избирается представительным органом муниципального образования из своего состава;

– относительно независим от партийной принадлежности, в то время как в соответствии с внесенными изменениями в Федеральный закон № 131-ФЗ от 20.03.2011 № 38-ФЗ председатель представительного органа в своей деятельности будет считаться с интересами той или иной партии;

– реализует более широкий круг властно-распорядительных полномочий по решению вопросов местного значения, по сравнению с председателем представительного органа.

Во втором параграфе первой главы «Место и роль главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления» анализируется положение высшего должностного лица муниципального образования, наделенного уставом муниципального образования компетенцией по решению вопросов местного значения. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» рассматривает главу муниципального образования в качестве высшего должностного лица и единоличного органа местного

самоуправления. Глава муниципального образования является обладателем организационно-распорядительных (если глава руководит представительным органом местного самоуправления) или исполнительно-распорядительных полномочий (когда глава муниципального образования возглавляет местную администрацию) по организации деятельности представительного органа или по решению вопросов местного значения. В структуре любой модели муниципальной власти глава самоуправляющейся территории занимает первое место. Такое высокое положение главы гарантируется ему законом, устанавливающим его полномочия, и поддерживается общественным мнением.

На основе проведенного автором анализа уставов муниципальных образований Челябинской области по состоянию на 2005 год и на 2011 год, установлено, что в 2005 году количество глав муниципальных образований, осуществлявших полномочия председателей представительных органов было более чем в 10 раз меньше, чем глав, возглавлявших местные администрации. В 2011 году количество глав муниципальных образований, осуществляющих полномочия председателей представительных органов составляло более чем в 20 раз меньшее количество, чем глав, возглавляющих местные администрации (соответственно 10 и 264 главы муниципальных образований), 40 глав муниципальных образований исполняют полномочия председателей представительных органов и глав местных администраций. Таким образом, выявлена тенденция к переходу на практике к более эффективной (с точки зрения управления) модели организации местной власти, при которой высшее должностное лицо возглавляет исполнительно-распорядительный орган – местную администрацию.

Вторая глава «Правовое регулирование статуса главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации в системе местного самоуправления субъектов в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

Диссертант проводит сравнительно-правовой анализ действующего законодательства, рассматривает статистические материалы по вопросу регулирования правового статуса главы муниципального образования и выделяет специфику механизма выборов главы местной администрации. Обосновывается необходимость внесения изменений в часть 8 статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в статьи 24, 36, 37, 74 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В первом параграфе второй главы «Специфика механизма выборов глав муниципальных образований» исследуется вопрос о специфике механизма выборов глав муниципальных образований, так как от порядка выборов главы во многом зависит его правовой статус. Автор придерживается позиции о том, что глава муниципального образования должен избираться непосредственно населением на муниципальных выборах. В числе основных преимуществ прямых выборов глав муниципальных образований называются следующие:

– высокий уровень легитимности, как политической, так и моральной, обеспечивающий более четкое разделение властей между представительным и исполнительным органами местного самоуправления;

– высокий уровень участия населения в осуществлении местного самоуправления, что способствует росту информированности населения о концепции местного самоуправления в целом, а соответственно и развитию гражданского общества на основе демократических принципов;

– высокий уровень ответственности. Процедура прямых выборов создает ясную систему политической ответственности, а также возлагает на главу муниципального образования прямую ответственность перед населением за все его действия или в связи с его бездействием.

Кроме того, в Европейской Хартии местного самоуправления заложен принцип выборности органов местного самоуправления и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. То есть население делегирует свои полномочия лицу, которого оно избирает на выборах.

Автор рассматривает характерные черты выборов, особенности ограничительных избирательных цензов, анализирует типы избирательных систем. Исследование специфики механизма выборов глав муниципальных образований, предполагает рассмотрение вопросов о сроке, на который избирается данное должностное лицо, о возможном количестве замещения подряд одним лицом должности главы муниципального образования и поддерживает позицию А.М. Кононова и Н.И. Ерохина, согласно которой «вопрос о сроках» относится к принципам организации и деятельности власти, в том числе муниципальной, и требует конкретизации на законодательном уровне. Республиканская форма правления предполагает регулярное обновление власти. Того же требуют принципы свободы и справедливости. Правовая неурегулированность «вопроса о сроках» в отношении глав муниципальных образований может повлечь нарушение конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Поэтому одно и то же лицо не может занимать должность главы муниципального образования более двух сроков подряд. Максимальный срок продолжительности пребывания в должности главы муниципального образования не должен превышать 10 лет. После такого срока, большинство руководителей, становится менее восприимчивыми к новшествам, снижается их деловая активность.

Автор приходит к выводу, что в уставах муниципальных образований необходимо более детальное закрепление общих требований к кандидатам на должность главы муниципального образования. Федеральным законом должно быть ограничено количество сроков подряд, в течение которых

гражданин может избираться на должность главы муниципального образования.

Во втором параграфе второй главы «Полномочия главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации» анализируются полномочия, виды полномочий, элементы компетенции главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации.

Часть 8 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Данная позиция законодателя противоречит смыслу нормы абзаца 2 ч. 1 ст. 37 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой указывается, что глава местной администрации руководит администрацией на принципах единоначалия и несет ответственность за надлежащее осуществление ей своих полномочий. Структура администрации представляет собой систему её органов, каждый из которых решает определенные полномочия и задачи, установленные не только непосредственно законом, но и правовыми актами главы местной администрации, изданными в пределах его полномочий и в соответствии с законом. Порядок, последовательность решения задач, стоящих перед местной администрацией также определяются главой местной администрации. Поэтому структура местной администрации должна утверждаться главой местной администрации.

Часть 7 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установила, что в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с

уставом муниципального образования. Законодатель сегодня ограничил возможность временного исполнения полномочий главы муниципального образования только одним основанием – досрочным прекращением полномочий главы. Необходимо расширить в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень оснований временного исполнения полномочий главы муниципального образования, путем включения в данный перечень временное отсутствие главы муниципального образования при одновременном законодательном установлении срока отсутствия (например, четыре месяца), по истечении которого вступает в действие норма устава муниципального образования, определяющая должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение полномочий главы муниципального образования.

Анализ уставов муниципальных образований Челябинской области в части, касающейся временного исполнения полномочий главы муниципального образования, позволил выделить самые распространенные варианты регулирования данного вопроса:

1. Должностное лицо местного самоуправления, временно исполняющее полномочия главы муниципального образования в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, не установлено.

2. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, его полномочия осуществляет заместитель главы администрации, назначенный представительным органом муниципального образования.

3. Решение о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования по обращениям заинтересованных лиц и органов.

4. Порядок временного осуществления полномочий главы муниципального образования в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования устанавливается представительным органом муниципального образования.

Из вышеизложенного ясно, что нет сложившейся четкой практики решения вопроса о временном исполнении полномочий главы муниципального образования. Должностное лицо местного самоуправления, временно исполняющее полномочия главы муниципального образования (в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования) должно быть конкретно установлено уставом муниципального образования.

В третьем параграфе второй главы «Особенности ответственности и гарантии деятельности главы муниципального образования, замещающего должность главы местной администрации» автор анализирует особенности ответственности главы муниципального образования, нормативные акты, обеспечивающие правовые гарантии выборных должностных лиц местного самоуправления в Челябинской области.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года частично определил муниципально-правовую ответственность главы муниципального образования перед населением. При этом большую часть вопросов, связанных с ответственностью перед гражданами, закон оставляет на усмотрение муниципальных образований. Следовательно, для обеспечения реальной ответственности главы муниципального образования важна инициатива жителей соответствующего муниципального образования, их самоорганизация, заинтересованность в решении вопросов местного значения. Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления как проявление прямого волеизъявления граждан основывается на Конституции Российской Федерации и является одной из форм досрочного прекращения полномочий указанных лиц. Норма Федерального закона от 6 октября 2003

года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающая, что выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), исключает возможность отзыва. Федеральный закон от 05 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, отменил порог явки на выборы всех уровней, в том числе и в органы местного самоуправления. В этой связи необходимо отменить порог явки избирателей и для процедуры отзыва, установив, что выборное должностное лицо местного самоуправления (т.е. глава администрации муниципального образования, избранный на муниципальных выборах) считается отозванным, если за отзыв проголосовало более половины принявших участие в голосовании.

Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством имеет ряд недостатков:

– не предусмотрена ответственность глав муниципальных образований за систематическое издание незаконных нормативных актов, впоследствии своевременно отменяемых ими;

– основанием ответственности глав муниципальных образований является не издание незаконных актов, а только лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене;

– в пункте 3 части 2 статьи 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не определено понятие неудовлетворительной оценки деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования.

В сфере регулирования правового статуса главы муниципального образования в Челябинской области действует Закон Челябинской области от 27 марта 2008 года № 245-ЗО «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Исследуя муниципальные нормативные правовые акты Челябинской области, необходимо отметить, что, как правило, размер и порядок возмещения расходов, связанных с осуществлением полномочий выборного должностного лица местного самоуправления конкретно не устанавливаются. В уставах муниципальных образований Челябинской области, в основном, существует ссылка на другой муниципальный нормативный правовой акт, который должен подробно регулировать соответствующий порядок возмещения расходов, связанных с осуществлением полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, а именно перечень документов, подтверждающих такие расходы (счет-фактура, накладная, проездной билет и пр.). Но такие акты не приняты в муниципальных образованиях.

Анализ нормативных актов, обеспечивающих правовые гарантии выборных должностных лиц местного самоуправления в Челябинской области, свидетельствует, что эти документы разработаны и утверждены решениями представительных органов муниципальных образований. Однако такие решения носят общий характер, в основном дублирующий региональное законодательство и не устанавливают четкий порядок возмещения расходов, связанных с осуществлением полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

В **Заключении** отражены основные результаты диссертационного исследования и сформулированы рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство.

Предложено законодательно закрепить в части 8 статьи 4 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» минимальный возраст кандидата, который не может превышать 25 лет на день голосования на выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и выборного должностного лица местного самоуправления. Также необходимо установить максимальный возраст кандидата не выше 65 лет.

Необходимо внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Абзац 3 ч. 2 ст. 24 после слов «считается отозванным» исключить слова «если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)» и заменить словами «если за отзыв проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании.».

Часть 1 статьи 36 данного закона изложить в следующей редакции:

«Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Главой муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 25 лет, обладающий пассивным избирательным правом».

Часть 2 статьи 36 дополнить абзацем 2 следующего содержания:

«Одно и то же лицо не может замещать должность главы муниципального образования более 2 сроков подряд».

Часть 6 статьи 36 данного закона дополнить пунктом 15:

«Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

15) достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности главы муниципального образования.».

Часть 7 статьи 36 данного закона после слов "главы муниципального образования" дополнить словами "а также в случаях, если глава муниципального образования в течение более чем четырех месяцев не может исполнять свои обязанности".

Часть 4 статьи 37 данного закона исключить.

Абзац 3 части 5 статьи 37 изложить в следующей редакции:

«Члены конкурсной комиссии муниципального образования назначаются представительным органом муниципального образования.».

Часть 8 статьи 37 изложить в следующей редакции:

«Структура местной администрации утверждается главой местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.».

Статью 74 читать в следующей редакции:

«Суд субъекта Российской Федерации выносит решение об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования;

2) совершения указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации

и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых судом субъекта Российской Федерации было вынесено решение об отрешении от должности, вправе обжаловать данное решение в вышестоящем суде в течение 10 дней со дня вступления в законную силу решения суда.

Вышестоящий суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи».

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК

1. Бегларян Г.М. Некоторые аспекты наступления ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. – С. 112 – 115. – 0,4 п.л.

2. Бегларян Г.М. Некоторые особенности правового статуса главы администрации муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 3. – С. 80 – 82. – 0,3 п.л.

3. Бегларян Г.М. К вопросу о досрочном прекращении полномочий главы муниципального образования (на примере Челябинской области) // Проблемы права. 2010. № 4. – С. 53 – 55. – 0,3 п.л.

4. Бегларян Г.М. Некоторые особенности в характере полномочий главы местной администрации муниципального образования // Проблемы права. 2011. № 2. – С. 116 – 118. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в сборниках по материалам международных и всероссийских конференций

5. Бегларян Г.М. Некоторые особенности происхождения и развития института выборных должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации. // Научный поиск: материалы первой научной конференции аспирантов и докторантов. Экономика. Управление. Право. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2009. – С. 13 – 16. – 0,4 п.л.

6. Бегларян Г.М. К вопросу о правовом регулировании статуса главы муниципального образования в Российской Федерации. // Современные проблемы юридической науки: Материалы VI Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 5-6 мая 2010 г.). – Челябинск: Издательство ООО «Полиграф-Мастер», 2010. – С. 65 – 67. – 0,3 п.л.

7. Бегларян Г.М. К вопросу о правовых гарантиях реализации полномочий выборными должностными лицами местного самоуправления в Российской Федерации (на примере Челябинской области). // Наука сегодня: теоретические аспекты и практика применения: сб. науч. тр. по мат-лам Междунар. заоч. науч.-практ. конф. 28 октября 2011 г.: в 9 частях. Часть 2; М-во обр. и науки РФ. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. – С. 13 – 15. – 0,3 п.л.